

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

Thomas Jäger · Anna Daun
Dirk Freudenberg *Hrsg.*

Politisches Krisen- management

Wissen · Wahrnehmung
Kommunikation

 Springer

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

Herausgegeben von

Thomas Jäger, **Universität zu Köln, Köln, Deutschland**

Nicole Krämer, **Universität Duisburg-Essen, Duisburg, Deutschland**

Norbert Pohlmann, **Westfälische Hochschule, Gelsenkirchen, Deutschland**

Weitere Informationen zu dieser Reihe finden Sie unter
<http://www.springer.com/series/13807>

Interdisziplinäre Buchreihe „Sicherheit“

Sicherheit ist zu einer Signatur unserer Zeit geworden. Technische und gesellschaftliche Veränderungen transformieren dabei die Bedingungen, unter denen Sicherheit erlangt werden soll, kontinuierlich. Die Herausforderungen und Risiken liegen auf allen Gebieten der gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und politischen Ordnung. Bedrohungen und Bedrohungswahrnehmungen haben sich in den letzten Jahren verschärft und scheinen keinen ordnungspolitischen Rahmen zu haben.

Soziale, ökologische, ökonomische, innere und äußere Sicherheit, Fragen der Organisation von Sicherheitsinstitutionen, Prozesse des Normwandels und der Diskursgestaltung, unterschiedliche Ausprägungen von Kommunikation mit vielfältigen Akteuren sowie die Verzahnung verschiedenster Herausforderungen greifen ineinander über.

Analysen und Darstellungen, die über einen spezifischen Fachbereich hinausreichen und verschiedene Bereiche des gesellschaftlichen Lebens einbeziehen oder unterschiedliche analytische Zugänge vereinen, finden durch die interdisziplinäre Buchreihe „Sicherheit“ den Zugang zu den Lesern unterschiedlicher Fächer.

Thomas Jäger • Anna Daun
Dirk Freudenberg
Hrsg.

Politisches Krisenmanagement

Wissen • Wahrnehmung
Kommunikation



Springer

Herausgeber

Thomas Jäger
Universität zu Köln
Köln, Deutschland

Anna Daun
Bundesinstitut für Risikobewertung
Berlin, Deutschland

Dirk Freudenberg
Bundesamt für Bevölkerungsschutz-
und Katastrophenhilfe
Bonn, Deutschland

Sicherheit – interdisziplinäre Perspektiven

ISBN 978-3-658-09222-1

ISBN 978-3-658-09223-8 (eBook)

DOI 10.1007/978-3-658-09223-8

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Springer

© Springer Fachmedien Wiesbaden 2016

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung, die nicht ausdrücklich vom Urheberrechtsgesetz zugelassen ist, bedarf der vorherigen Zustimmung des Verlags. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Bearbeitungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Der Verlag, die Autoren und die Herausgeber gehen davon aus, dass die Angaben und Informationen in diesem Werk zum Zeitpunkt der Veröffentlichung vollständig und korrekt sind. Weder der Verlag noch die Autoren oder die Herausgeber übernehmen, ausdrücklich oder implizit, Gewähr für den Inhalt des Werkes, etwaige Fehler oder Äußerungen.

Lektorat: Jan Treibel

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier

Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media (www.springer.com)

Vorwort

Krisenmanagement ist eine der herausragenden Aufgaben staatlicher Institutionen geworden. Das war es schon zu früheren Zeiten, doch haben sich die Bedingungen, unter denen Krisen erkannt und bewältigt werden sollen, nachhaltig und grundlegend geändert. Vor dem Hintergrund zunehmender Interdependenzen und den Ansprüchen eines umfassenden Sicherheitsbegriffs kann die politische Fähigkeit, Krisen meistern zu können, gar nicht hoch genug eingeschätzt werden. Diese Fähigkeit umfasst neben den Anforderungen an die sachlichen Problemlösungsfähigkeiten auch die politischen Dimensionen: wer profitiert von den Wertverteilungen in Krisen und wer büßt Werte ein? Wer bewährt sich als Krisenakteur und wer scheitert? Die dichtere Taktung einer medial gespiegelten Welt stellt die Akteure vor die Herausforderung, rasch, angemessen, unter Absehung aller Konsequenzen, im Verbund mehrerer Organisationen, multinational koordiniert, transparent und erfolgreich handeln zu sollen. Das ist die Quadratur des Kreises.

Doch ändert dies nichts an der Tatsache, dass die Zustimmung zur jeweiligen Regierung davon abhängt, wie sie in genau diesen Momenten ihr öffentliches Bild prägt, weil sie dann besonders intensiver Beobachtung und kritischer Bewertung ausgesetzt ist. Dass dies in Lagen geschieht, die hoch volatil sind, von großen Unsicherheiten über eingehende Informationen und noch größeren Unsicherheiten über ausbleibende Informationen bestimmt sind und strategische, operative und taktische Abstimmungen in Windeseile zu erfolgen haben, ist für die Akteure ein nachvollziehbares Problem. Es ändert nur nichts an dem Sachverhalt. Nicht immer gelingt es Regierungen und einzelnen Amtsträgern, sich in diesen Lagen so weit wegzuducken, dass sie nicht mehr wahrgenommen werden. Gleichzeitig haben

Regierungen gerade in diesen Momenten mit einer Vielzahl von Mit- und Gegenspielern zu tun, die in allen drei, die folgenden Beiträge strukturierenden Feldern – Wissen, Wahrnehmung und Kommunikation – aktiv in die dynamischen Krisenprozesse eingreifen.

Wir beginnen diesen Band mit Analysen zu *Wissen* um Krisenmanagement. Dies ist nicht zentral verortet, sondern findet sich in unterschiedlicher Form bei unterschiedlichen Menschen und Organisationen, die in das Krisenmanagement eingebunden werden wollen oder sollen – oder auch nicht. Es sind die geronnenen Erfahrungen früherer Krisen, die an der Organisationsstruktur ausgerichteten arbeitsteiligen Zerlegungen in abrufbare Routinen und das Wissen der Akteure umeinander, das unmittelbar auf das Krisenmanagement einwirkt. Dies stellt den im dynamischen Krisenverlauf sich verändernden Ausgangspunkt dar.

Die *Wahrnehmung* in Krisen ist unser zweiter Schwerpunkt. Unterschiedliche Akteure haben divergierende, in Krisen sich häufig verschärfende Interessen und wirken auf die individuelle und öffentliche Wahrnehmung derselben ein. Zugleich sind die unterschiedlichen Wahrnehmungen der politischen Akteure – wie auch letztendlich die des Bürgers – geprägt und bestimmt durch die jeweilige institutionelle und persönliche Fokussierung sowie die entsprechende individuelle Erfahrung. Die soziale und politische Definition der Krisenelemente, ihrer Ursachen und Lösungsstrategien sind daher umstritten und gleichzeitig konstitutiv für die Bewertung eines möglichen Erfolges.

Standorte und Wahrnehmung beeinflussen auch den Aufbau von analytischen, strategischen und technischen Kenntnissen, mit denen Krisen erkannt, verstanden und bewältigt werden sollen (und natürlich wirkt umgekehrt dieses Wissen auf die Wahrnehmung wieder zurück).

Schließlich haben sich die Kommunikationswege aufgefächert, so dass es zwar in jeder Gesellschaft noch überwiegende Kommunikationsbahnen gibt, welche durch politisch und sozial zentrale Medien hergestellt werden, diese jedoch mehr und mehr einer Vielzahl von anderen Sendern gegenüberstehen. Die Frage, wer mit wem spricht, wird ergänzt um die Frage, wer denn wen erreichen kann. Deshalb wird die Bedeutung von *Kommunikation* im Krisenmanagement im dritten Teil des Bandes analysiert.

Menschen und Organisationen haben nur begrenzte Aufmerksamkeit, die sie ganz unterschiedlichen Aufgaben zuwenden können, wobei gleichzeitig alle zeitlichen Dimensionen zu berücksichtigen sind: die Aufarbeitung der Vergangenheit in Form von Erfahrungen (*lessons learned*), die aktuellen Probleme der Gegenwart in Gestalt der dringlichsten Probleme und Krisen sowie diejenigen Programme, die angelegt werden, um auf die erwarteten Herausforderungen der Zukunft vorbereitet zu sein. Für alle Bereiche gesellschaftlichen Lebens und damit alle

Prozesse, die sich krisenhaft zuspitzen können, stellen sich diese grundsätzlichen Herausforderungen.

Das gilt in einer von zunehmender Globalisierung und Transnationalisierung geprägten Welt zwar weiterhin für die beiden ordnungspolitisch getrennten Bereiche der Innenpolitik und der internationalen Beziehungen, doch verschränken sich diese zusehends. Die strikte Grenze zwischen innen und außen, die institutionell an manchen Stellen noch fest gezogen ist, hat sich nach und nach aufgelöst und vieles spricht dafür, dass sich dieser Prozess nicht nur fortsetzt, sondern weiter an Dynamik gewinnt. Demgegenüber ist die adäquate Anpassung der Prozesse, Verfahren und Instrumente des politischen Krisenmanagements sowie der operativen Umsetzung oftmals ein langatmiger Prozess, der Gefahr läuft, mit dieser Dynamik nicht Schritt zu halten.

Mit der begrenzten Aufmerksamkeit korrespondieren beschränkte Fähigkeiten, die Handlungen nur in einem gewissen Spielraum und nur unter bestimmten Umständen zulassen oder ermöglichen. Nicht alle Konflikte können mit adäquaten Mitteln bearbeitet werden, weil manche Mittel nicht zu Verfügung stehen oder nicht entsprechend eingesetzt werden können. Bei manchen Konflikten fehlt auch der politische Wille, diesen mit vorhandenen Mitteln zu begegnen.

In Krisen kommt hinzu, dass sich das Problem der unvollständigen Informationen verschärft, weil unter Zeit- und Entscheidungsdruck gehandelt werden muss. Dabei verstärken sich die durch unvollständige Lagebilder geprägten Wahrnehmungen dann besonders, wenn bestätigende Informationen die Zweifel am eigenen Vorgehen überdecken. Für die Überprüfung dieser Daten bleibt dann häufig wenig Zeit und die Reaktionen bestätigen dann häufig schlicht die Erwartungen.

In solchen schwierigen Lagen ist die Suche nach politischen Strategien, nach einer Klärung der Zwecke und Ziele, nach daran ausgerichteten Strategien in den unterschiedlichen Sachbereichen dringend geboten. Im Wissen um die Volatilität der Lage ist sie aber auch besonders prekär. Das gilt einerseits für alle Entwicklungen, die sich außerhalb des kontrollierenden Zugriffs der eigenen Handlungen bewegen, indem sie vom Handeln anderer Akteure beeinflusst werden. Gegenhandeln erfordert kontinuierliche operative und taktische Anpassungen. Das gilt zum anderen aber auch hinsichtlich der zentralen inneren Restriktion, der Regierungen unterliegen: ihrem strikten Bestreben, im Amt bestätigt zu werden, wenn Wahlen anstehen. Diese wichtigste innenpolitische Beschränkung demokratischer Regierungen, die zum jeweiligen Wahltermin überbortet, strahlt in die gesamte Regierungszeit aus, indem die öffentliche Meinung geneigt gehalten bleiben soll und wichtige Interessengruppen mit ihren Anliegen berücksichtigt werden müssen.

Indem Krisenlagen sektorenübergreifende Dynamik entfalten- auch wenn sie auf einem Gebiet verortet werden, weil sie dort ihren Ausgangspunkt genommen haben – sind auch zunehmend mehr Akteure in das Krisenmanagement einzubinden, national wie multinational, staatlich wie nicht-staatlich. Ob und gegebenenfalls wie intensiv und reibungsfrei dies gelingt, trägt wesentlich zum Erfolg des Krisenmanagements bei.

Damit sind einige Aspekte politischen Krisenmanagements angesprochen. Diese und andere werden in den folgenden Analysen aufgegriffen. Wir möchten uns bei allen Autorinnen und Autoren sehr bedanken, die durch ihre fundierten und fokussierten Beiträge die drei Schwerpunkte – Wissen, Wahrnehmung und Kommunikation – in ihrer Komplexität, Breite und Tiefe erfassen. Ebenso danken wir Verena Metzger und Jan Treibel von Springer VS, die diesen Band in unterschiedlichen Phasen begleitet haben.

Thomas Jäger, Anna Daun, Dirk Freudenberg

Inhaltsverzeichnis

Wissen

Strategische Führung in Krisen	3
Thomas Jäger	
Nationale Risikoanalysen in Europa: Auf dem Weg zu einem einheitlichen Modell technokratischen Risikomanagements?	17
Raphael Bossong und Hendrik Hegemann	
Der Mensch als Problem und Problemlöser. Systemische Analyse zur Unterstützung von Entscheidern im Krisenmanagement.	33
Harald Schaub	
Die Generierung von Wissen in der Ausbildung der Zivil-Militärischen Zusammenarbeit in Deutschland	47
Markus Schrader	
Der nächste verpasste Frühling?	65
Witold Mucha	

Wahrnehmung

Auswirkungen von Terrorismus und Anarchismus als Führungsproblem. Einige Anmerkungen zur Notwendigkeit eines Paradigmenwechsels der inneren Einstellung von Rettungs- und Hilfskräften	81
Dirk Freudenberg	

24. Juli 2010 - Tunnelblick und Schwarzer Schwan: Die Duisburger Love-Parade	99
Stefan Voßschmidt	

Wirtschaftspolitisches Krisenmanagement im Urteil der Bürger: Die EU-Staaten seit 2007	115
Karsten Mause	

„A new State was born and failed“. Die Rolle der Friedensmission der Vereinten Nationen (UN) auf dem Weg zur Unabhängigkeit des Süd-Sudan und die besondere Rolle bei der Krisenbewältigung 2013/2014.	131
Klaus-Dieter Tietz	

Kommunikation

Krisenkommunikation bei Facebook? Wie sich die Social-Media-Nutzung öffentlicher Institutionen auf ihre Glaubwürdigkeit auswirkt	155
Nicole C. Krämer, Leonie Rösner, und Stephan Winter	

Behördliche Risikokommunikation im Bevölkerungsschutz – Anspruch und Realisierung	169
Hans-Peter Weinheimer	

Regierungs-Krisenkommunikation: Opportunistisches Politikmanagement und das Krieg-und-Frieden-Narrativ	181
Elmar Janssen	

Autor_innenverzeichnis

Raphael Bossong wissenschaftlicher Mitarbeiter, Master for European Studies, Europa Universität Viadrina Frankfurt/Oder sowie am Institut für Friedensforschung und Sicherheitspolitik (IFSH), Hamburg.

Dirk Freudenberg Dozent im Referat Strategische Führung und Leitung, Notfallvorsorge und -planung, Pädagogische Grundlagen und Qualitätsmanagement an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) im Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (BBK).

Hendrik Hegemann wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachgebiet Internationale Beziehungen und Friedens- und Konfliktforschung, Universität Osnabrück.

Thomas Jäger Inhaber des Lehrstuhls für Internationale Politik und Außenpolitik an der Universität zu Köln und Herausgeber der Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik.

Elmar Janssen selbstständiger Berater für Unternehmens- und Politik-kommunikation, Redaktionsmitglied der Fachzeitschrift “Kommando – International Special Operations Magazine/K-ISOM.”

Nicole C. Krämer Professorin für Sozialpsychologie: Medien und Kommunikation, Universität Duisburg-Essen.

Karsten Mause Juniorprofessor für Politische Ökonomie, Institut für Politikwissenschaft, Universität Münster.

Witold Mucha wissenschaftlicher Mitarbeiter am Kulturwissenschaftlichen Institut (KWI) an der Universität Duisburg-Essen.

Leonie Rösner wissenschaftliche Mitarbeiterin (Sozialpsychologie: Medien und Kommunikation), Universität Duisburg-Essen.

Harald Schaub Senior Programm Manager IABG mbH und Professor Otto-Friedrich Universität Bamberg.

Markus Schrader Oberstleutnant, Zentrum Zivil Militärische Zusammenarbeit der Bundeswehr, Nienburg.

Klaus-Dieter Tietz Leitender Polizeidirektor, Dozent an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) im Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (BBK).

Stefan Voßschmidt Oberregierungsrat, derzeit Dozent und Lehrgangsleiter an der Akademie für Krisenmanagement, Notfallplanung und Zivilschutz (AKNZ) im Bundesamt für Bevölkerungsschutz- und Katastrophenhilfe (BBK).

Hans-Peter Weinheimer Unabhängiger Berater im Bevölkerungsschutz und Publizist.

Stephan Winter wissenschaftlicher Mitarbeiter (Sozialpsychologie: Medien und Kommunikation), Universität Duisburg-Essen.

Wissen

Strategische Führung in Krisen

Thomas Jäger

Krisen stellen ungeplante, ungewöhnliche, unerwartete, unkalkulierbare und unerprobte Lagen dar, die besondere Anforderungen an die Handelnden stellen. Strategische Führung in Krisen hat dabei sehr unterschiedliche Aufgaben zu bewältigen und sie kann als zentrale Krisenmanagementaufgabe in ihrer Gesamtheit nur umfassend angelegt und entsprechend transdisziplinär untersucht werden.

Im Folgenden sollen hingegen Grundzüge einer politikwissenschaftlichen Analyse skizziert werden, die keinen Anspruch darauf erheben, das Gesamt aller Fragen darzulegen, die an strategische Führung gestellt werden können. Vielmehr wird ein handlungstheoretischer Ansatz gewählt, der auf zwei Vorgaben gleichzeitig ausgerichtet wird: einerseits die durch Handeln ermöglichte Zweckerreichung in der Krise, die bestimmt, welche sektorale oder umfassende politische Ordnung ausgeführt werden soll, und welche Mittel für die Erreichung welcher Ziele eingesetzt werden, womit die Effektivität des Handelns erschlossen wird. Andererseits die Legitimität des Handelns, die im Krisenmanagement immer wieder unter neuen und unvorhersehbaren Umständen hergestellt werden muss, wofür sowohl normative als auch effektivitätstheoretische Gründe angeführt werden können. Entlang der beiden zentralen Begriffe der Effektivität der Zweckerreichung und der Legitimität des Handelns werden im Folgenden knapp einige zentrale politikwissenschaftliche Fragestellungen und Analysezugänge

Th. Jäger (✉)
Universität Köln, Köln, Deutschland
E-Mail: thomas.jaeger@uni-koeln.de

skizziert. Effektivität und Legitimität sind konkret jeweils auf bestimmte Ziele und Zwecke fokussiert, weshalb diese Begriffe zuerst eingeführt und unterschieden werden sollen.

1 Zwecke, Ziele, Mittel – Informationen auf mehreren Ebenen

Zur Herstellung oder Aufrechterhaltung von Ordnung werden von unterschiedlichen Akteuren, Behörden, Unternehmen und Organisationen kontinuierlich Mittel mobilisiert und eingesetzt, um bestimmte sachbereichsspezifische Ziele zu erreichen. Diese Ziele wiederum sind alle auf die Realisierung bestimmter Zwecke gerichtet, mit denen die Grundzüge der politischen Ordnung als eines stabilen Musters der Wertverteilung innerhalb einer Gesellschaft (oder einen anderen Form menschlichen Kollektivs) hergestellt und kontinuierlich reproduziert werden. Die Zwecke bezeichnen also die Ausgestaltung der politischen Ordnung; die Ziele diejenigen Zustände, die sektoral umgesetzt werden müssen, um die Zwecke zu erreichen.

Diese Begriffsbildung orientiert sich an den handlungstheoretischen Überlegungen von Carl von Clausewitz und unterscheidet entsprechend den Grundlagen seiner Handlungstheorie zwischen Zwecken, Zielen und Mitteln, die jeweils auf unterschiedlichen Handlungsebenen – der taktischen, operativen und strategischen – handlungsleitend sein sollen. Strategische Führung bezieht sich entsprechend auf eine der drei Handlungsebenen, kann jedoch ohne die Durchdringung der anderen Ebenen nicht ausgeübt werden.

Zwecke sind per definitionem politisch. Sie bezeichnen die Grundzüge der politischen Ordnung, die es herzustellen, zu erhalten oder zu verändern gilt. Diese Zwecke können für eine staatlich verfasste Gesellschaft sehr unterschiedlich, in sich widersprüchlich und dynamisch sein. Sie werden von der politischen Führung im Wettstreit um die Realisierung unterschiedlicher Zwecke festgelegt – oder auch nicht. Falls sie festgelegt werden, kann das Handeln der unterschiedlich beteiligten Organisationen daran ausgerichtet werden (falls es davon nicht aus anderen Gründen, die weiter unten ausgeführt werden, abweichen soll). Werden die Zwecke nicht festgelegt, so kann das Handeln der beteiligten Akteure zwar zufällig gleichlaufend ausfallen, ebenso aber kann es widerstreitend und in den intendierten (und unintendierten) Folgen widersprüchlich sein. Zwecke werden in jedem Fall umgesetzt, denn es bildet sich in jeder menschlichen Gemeinschaft durch das gleichzeitige Handeln der Handlungsfähigen eine Ordnung aus. Werden keine Zwecke durch die politische Führung gesetzt und auf der Grundlage öffentlicher

Unterstützung reproduziert, kann die politische Ordnung volatiler und unbeständiger sein, weshalb gegenseitige Handlungserwartungen schwächer ausfallen. Die Stabilität politischer Ordnung hängt also auch davon ab, dass Zwecke festgelegt, interpretiert und kommuniziert werden, woraufhin sie in arbeitsteilig zu erreichenden Zielen operationalisiert werden, was die handelnden Organisationen in die Lage versetzt, adäquate Mittel, Routinen und Handlungsrepertoires bereitzustellen.

Ziele bezeichnen hingegen diejenigen Handlungsfolgen, die in unterschiedlichen Sachbereichen erreicht werden. Im Unterschied zu Zwecken werden Ziele nicht in den Begriffen politischer Ordnung definiert, sondern als polizeiliche, militärische, ökonomische, soziale, finanzpolitische, bildungspolitische, kulturelle oder ökologische Teil-Ziele. Eine Herausforderung koordinierter kollektiver Handlungen besteht nun darin, die zielfokussierten Handlungen auf unterschiedlichen Sektoren so zu steuern, dass sie auf gemeinsame Zwecke gerichtet ihre Mittel einsetzen. Anderenfalls können unterschiedliche Ziele, die auf unterschiedliche Zwecke gerichtet sind, dazu beitragen, dass weder effektiv gehandelt werden kann, weil sich die jeweiligen Handlungsfolgen widersprechen, noch legitim gehandelt werden kann, weil die verschiedenen Handlungen jeweils unterschiedlich begründet werden.

Zur Erreichung der Ziele werden Mittel eingesetzt. Die Mittel können angemessen sein, um die Ziele zu erreichen, sie können aber auch für die Zielerreichung nicht ausreichen, oder sie können vollends inadäquat sein. Welche Mittel geeignet sind, welche Ziele effektiv zu erreichen, und welche Ziele geeignet sind, effektiv welche Zwecke zu erreichen, sind die zentralen Fragen strategischer Führung. Diese kann auf zwei Weisen vorgehen, die Fragen zu beantworten: erstens von den Zielen aus planend, indem zuerst diese festgelegt werden, um sodann die dafür notwendigen Mittel zu bestimmen; zweitens von den Mitteln aus planend, indem zuerst diese inventarisiert werden und sodann gefragt wird, welche Ziele damit zu realisieren sind. Programm- und Krisenentscheidungen werden jeweils beide Fragen gleichzeitig in unterschiedlicher Gewichtung stellen: bei den Programm-entscheidungen können die Zielfestlegungen überwiegen, bei den Krisen-entscheidungen die Suche nach Mitteln für effektives Handeln. Strategische Führung in der Krise muss beide Fragen unter hohem Zeitdruck und großer Unsicherheit zu beantworten versuchen, wobei der routinierte Einsatz von Mitteln durch Organisationen und die routinierte Verfolgung von Zielen dialektisch aufgebrochen werden muss.

Diese knappen Hinweise verdeutlichen schon das kritische Potential der theoretischen Unterscheidung von Zwecken, Zielen und Mitteln: Erstens lässt sich analysieren, ob für ein bestimmtes Krisenmanagement die Zwecke, Ziele und Mittel

überhaupt benannt und festgelegt sind. Zweitens lässt sich analysieren, ob die vorgesehenen Mittel zur Zielerreichung adäquat sind. Drittens lässt sich erfassen, welche Ziele mit den vorhandenen Mitteln überhaupt erreicht werden können. Viertens ist zu hinterfragen, ob die Ziele, sofern sie denn erreicht werden, geeignet sind, die politischen Zwecke zu erreichen. Fünftens kann problematisiert werden, welche unintendierten oder versteckten Zwecke mit den erreichten Zielen umgesetzt werden.

Strategische Führung in Krisen bezeichnet dabei die Führungsleistung, die sich die auf der taktischen und operativen Ebene realisierten Ziele zu eigen macht und zweckdienlich einsetzt. Dabei erfolgt die Führung von der strategischen über die operative zur taktischen Ebene. Sie findet auf allen drei Ebenen statt und ist gleichzeitig hierarchisch organisiert. Die Realisierung der Ziele hingegen erfolgt von der taktischen über die operative zur strategischen Ebene. Die jeweils höhere Ebene handelt auf der Basis des auf der ihr nachgeordneten Ebene Realisierten.

Das bedeutet, dass sich auf allen drei Ebenen unterschiedliche Führungsaufgaben stellen. Auf der taktischen Ebene werden einzelne Maßnahmen umgesetzt und sollen bestimmte taktische Ziele erreicht werden. Taktische Führung erfordert, dass diese Ziele im Bewusstsein des ihnen übergeordneten Zwecks erreicht werden.

Mehrere dieser Handlungen auf taktischer Ebene werden von der operativen Führung eingesetzt, angeleitet, koordiniert, beobachtet und hinsichtlich ihrer Wirkungen ausgewertet. Die operative Führung steht zwischen der taktischen und der strategischen Führung, quasi in einer Mittlerposition zwischen der einzelnen Aktion und der Führung des gesamten Zusammenhangs. Operative Führung kann unterschiedlich angelegt sein, je nachdem, ob sie ein hohes oder niedriges Maß an interbehördlicher und multinationaler Koordinierung zu bewältigen hat. Operative Maßnahmen können sehr komplex, aber auch sehr schlank vorgesehen sein. Auf der operativen Ebene werden die auf der taktischen Ebene zu realisierenden Ziele koordiniert und zu einem Gesamthandeln in den Politiksektoren, in der Zeit und im Raum verbunden.

Die verschiedenen operativen Maßnahmen und auf dieser Ebene erreichten Ziele wiederum stehen der strategischen Führung zur Verfügung um nunmehr das Gesamthandeln zu leiten. Auf der strategischen Ebene wird das „große Bild“ betrachtet. Es werden also eine Reihe von Faktoren mit in die Führungsleitung einbezogen, die auf der taktischen und operativen Ebene nicht berücksichtigt werden. Strategische Führung muss somit aufgrund einer teilweise anderen Informationslage und eines anders angelegten Wissens ausgeführt werden, als dies auf den beiden anderen Ebenen der Fall ist. Strategische Führung plant über alle Politiksektoren hinweg, für unterschiedliche Räume und in längerfristiger zeitlicher Perspektive. Sie stellt damit eine eigene Herausforderung und eine inhaltlich eigenständige Aufgabe dar.

Zwischen den Ebenen stellen sich nicht nur die Informationsweitergabe, sondern insbesondere die Informationsfilterung als ein besonders wichtiges kommunikatives Problem dar. Ersichtlich ist aus dem bisher ausgeführten, dass die Anhäufung von Informationen – ein schlichtes Anwachsen des Informationsberges – von der taktischen und der operativen zur strategischen Ebene keine adäquate Informations- und Kommunikationsvorgabe sein kann. Aufgrund der Verschiedenartigkeit der Aufgaben müssen für jede Ebene unterschiedliche Informationsbedingungen und Kommunikationswege reflektiert werden.

2 Effektivität und Legitimität des Handelns

In Krisen, die weiter unten noch differenzierter betrachtet werden, stehen die Akteure auf allen drei Ebenen – der taktischen, der operativen und der strategischen – vor der Herausforderung, dass die eingeübten Handlungsweisen nicht geeignet sind, die entstandene Lage zweckgerecht zu bewältigen. Normen und Regeln der politischen Ordnung geraten unter Druck, alle Akteure stehen vor dem Problem einer großen Unsicherheit über die eingehenden Informationen und noch größerer Unsicherheit über die nicht zu erhaltenden Informationen. Alle Akteure handeln unter der Voraussetzung, kein umfassendes Wissen über die entstandene Lage zu besitzen und gleichwohl unter großem Zeitdruck handeln zu müssen. Dieser Handlungsdruck entsteht doppelt: einerseits hinsichtlich der effektiven Herstellung von Ordnung, andererseits hinsichtlich der Legitimität herstellenden Fähigkeit, auch in dieser Lage handeln zu können. Nichthandeln stellt in Krisen eine besondere Gefährdung der Legitimität des zum Handeln Befähigten dar, weil er in einer Umwelt agiert, die Handlungen zur Lösung der Krise einfordert. Da Krisen den besonderen Bedingungen eines hohen Nachrichtenwertes von Ereignissen entsprechen, wird über sie ausführlich berichtet und wird eine Lage hergestellt, in der unterschiedliche Interpretationen der Lage auch darum konkurrieren, welche Handlungen nun erwartet werden. Erwartungsmanagement ist deshalb ein wichtiger Bestandteil der Krisenkommunikation.

Für die Effektivität und Legitimität des Handelns spielt Kommunikation eine entscheidende Rolle: für die Effektivität des Handelns müssen Grenzen zwischen Behörden und Unternehmen sowie anderen Organisationen überwunden werden, um jenseits der Routinen Handlungsfähigkeit zu erlangen. Für die Legitimität des Handelns muss insbesondere in die Öffentlichkeit kommuniziert werden, um die Bereitschaft herzustellen, den Krisenmaßnahmen Folge zu leisten, die eingeleiteten Maßnahmen als Wege zur Lösung der Krise anzuerkennen und das Handeln der Verantwortlichen entsprechend zu bewerten. Wenn die politischen Institutionen nicht mehr ausreichend Legitimität herstellen können, werden andere Formen,

insbesondere, um mit Max Weber zu argumentieren, charismatische Formen notwendig werden können. Insofern sind Krisen auch stets Momente, in denen die politische Ordnung deshalb prekär werden kann, weil sich andere Formen legitimen Handelns, die unter Nicht-Krisenbedingungen kaum Chancen auf Anerkennung hätten, ausbilden, und politisches Gewicht erlangen können. Wie groß diese Chancen sind, hängt davon ab, wie tiefreichend die entsprechende Krise wirkt, welche Bereiche des politischen Systems betroffen sind, als Bedrohung welcher Werte die Krise interpretiert und wahrgenommen wird, welche Sektoren des gesellschaftlichen Lebens in welcher Weise berührt werden und welche Sammlungskraft die politischen Entscheider in der Öffentlichkeit entfalten können. Vor diesem Hintergrund ist dann die Einleitung von strategischen, operativen und taktischen Maßnahmen zu bewerten.

3 Krisen

Krisen sind dadurch gekennzeichnet, dass grundlegende Normen und Regeln des staatlich organisierten gesellschaftlichen Zusammenlebens unter Druck geraten oder sogar gefährdet sind. Der Druck kann sich auf die Effektivität der Regeldurchsetzung oder auf die Legitimität derselben beziehen. Es können aber auch die Effektivität und Legitimität von Normen und Regeln zugleich betroffen sein. Krisen stellen insofern außergewöhnliche Lagen dar, die mittels der täglich befolgten Routinen in den mit ihr befassten Organisationen, Behörden und Unternehmen nicht beherrscht werden können.

Krisen unterscheiden sich im Ausmaß der bedrohten Normen und Regeln (vgl. Tab. 1). Vitale Krisen sind dadurch gekennzeichnet, dass Grundlagen der gesellschaftlichen Eigenentwicklung und der staatlichen Stabilität gefährdet sind oder so wahrgenommen werden. Sie werden als Ausnahmezustand wahrgenommen und eröffnen den politischen Entscheidern andere Handlungsspielräume als andere Typen von Krisen. Effektivitätskrisen beziehen sich auf die Durchsetzung der

Tab. 1 Typen von Krisen (mit Beispielen)

Gegenstand Reichweite	Effektivität	Legitimität
Allgemein	Verlust staatlicher Durchsetzungsfähigkeit	Parlamentskrise
Politikfeld	Unzureichende Lebensmittelkontrollen	Akzeptanzkrise für Nukleare Energie

© Eigene Darstellung